

# Im Dienste der guten Sache

---

JuWiss Redaktion

2015-05-26T10:04:45

von [OLIVER DAUM](#)



Die

Bundesregierung reagierte prompt: Einen Tag nach der [außerordentlichen Sitzung](#) des Europäischen Rates zur Lage der Flüchtlinge im Mittelmeer Ende April bekamen die „Hessen“ und die „Berlin“ den Befehl, Kurs gen Mittelmeer zu nehmen. Die beiden Schiffe der Deutschen Marine bilden eine provisorische Antwort auf die hohe Gefahr, der sich viele Flüchtlinge mit einem Übertritt, meistens von Libyen aus, ins europäische Italien über das Mittelmeer aussetzen. Offiziell handelt es sich hierbei um die unilaterale Operation „[Seenotrettung](#)“, die zunächst auf 30 Tage begrenzt ist. Dass mit einer solchen humanitären Operation „[viele rechtliche Zweifel](#)“ verbunden sein könnten, habe ich nicht erwartet.

Oftmals ist zu lesen, die rechtliche Grundlage für die Operation sei [Art. 98](#) des Seerechtsübereinkommens (SRÜ). Nach dieser Vorschrift soll der Kapitän eines jeden Schiffes verpflichtet werden, zur Rettung von Schiffsbrüchigen zu eilen. Dies gilt nur, wenn die Rettungshandlung zumutbar ist und sich Kapitän und Schiff in einem gewissen räumlich-zeitlichen Verhältnis zur Unglücksstelle befinden. Befänden sich demnach ein Kapitän mit Schiff am Horn von Afrika und würde im gleichen Moment eine Person im Mittelmeer Schiffbruch erleiden, träfe den Kapitän keine Rettungspflicht. Auch war die Bundesrepublik nicht entsprechend verpflichtet, als sie der „Hessen“ und der „Berlin“ den Marschbefehl gab. Dies war zuvorderst ein [politisches und humanitäres](#) Ansinnen.

## „Seenotrettung“: Schulbeispiel humanitärer Hilfsdienste und Hilfsleistungen

Jedoch stellt sich bei einer Entscheidung über die Verwendung deutscher Streitkräfte im Ausland stets die Frage der Parlamentsbeteiligung – wobei

grundsätzlich irrelevant ist, ob sich die entsprechenden Streitkräfte bereits im Ausland befinden. So also auch hier: Durfte die Bundesregierung ohne das OK des Bundestages über die Operation „Seenotrettung“ entscheiden? Nach der [Judikatur](#) des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) von 1994 bedarf es keiner zwingenden Zustimmung des Bundestages, wenn die Streitkräfte einzig „Hilfsdienste und Hilfeleistungen im Ausland“ verrichten. Die auf die Hohe See des Mittelmeers begrenzte Operation stellt geradezu ein Schulbeispiel humanitärer Hilfsdienste und Hilfeleistungen dar. Daher ist die Antwort auch vergleichsweise eindeutig: Ja! Die Bundesregierung handelte verfassungsgemäß, als die Entscheidung ohne die Zustimmung des Bundestages erging.

Der Bundestag wäre hingegen an einer Entscheidung zwingend zu beteiligen, wenn ein „Einsatz bewaffneter Streitkräfte“ im Ausland vorläge – dem Begriff fällt insoweit eine Tatbestandseigenschaft zu. Nach der [Rechtsprechung](#) des BVerfG von 2008, die durchaus zu [kritisieren](#) ist, sei dies der Fall, sobald für die Streitkräfte eine bestimmte „Erwartung der Einbeziehung in bewaffnete Unternehmungen“ begründet sei. Maßgebend hierbei seien tatsächliche Anhaltspunkte für die und/oder eine besondere zeitliche Nähe zur Anwendung von Waffengewalt. Hingegen seien das tatsächliche Gebrauchen von Waffengewalt sowie die bloße, nicht näher konkretisierte, Möglichkeit der Anwendung von Waffengewalt unerheblich. Zur Erinnerung: Das BVerfG hat diese Ausführungen vor dem Hintergrund der Drohung seitens des damaligen irakischen Machthabers Saddam Hussein aus dem Jahre 2003, einen militärischen Angriff gegen NATO-Staaten zu verüben, getroffen. Seinerzeit wirkten deutsche Soldaten an Bord von NATO-geführten AWACS-Aufklärungsflügen im irakischen Nachbarland und NATO-Staat Türkei mit. Das BVerfG sah die Erwartung der Einbeziehung in bewaffnete Unternehmungen gegeben und rügte die alleinige Entsendeentscheidung der Bundesregierung.

In Anbetracht der vom BVerfG entwickelten Voraussetzungen stellt sich die Frage, ob bei einer Veränderung der Faktenlage der Bundestag an einer erneuten, mit *ex-nunc*-Wirkung zu treffenden Entscheidung zu beteiligen wäre. Dies wäre sicherlich der Fall, wenn sich der [bewaffnete Konflikt in Libyen](#) zu einem konstanten bewaffneten Konflikt auf weite Teile des Mittelmeeres ausbreiten sollte, und sich der Konflikt womöglich noch mit dem deutschen Operationsgebiet überschneidet. Gegenwärtig erscheint dieses Szenario – trotz vereinzelter [Vorfälle](#) – allerdings unwahrscheinlich.

## **„EUNAVFOR Med“ als militärische Mission der Europäischen Union**

Eine Veränderung tatsächlicher als auch rechtlicher Umstände könnte sich hingegen aus der geplanten Mission „[EUNAVFOR Med](#)“ der EU ergeben. Demnach sollen die Schlepperbanden als die Hauptverantwortlichen für die Flüchtlingsströme möglichst effektiv, das heißt, bereits in den inneren Gewässern und dem Küstenmeer von Libyen bekämpft werden. Der nach eigenen Angaben der EU militärisch ausgerichtete sog. 3-Stufen-Plan sieht dabei auf der letzten Stufe vor „*to search, seize and disrupt the assets of smugglers*“. Mit anderen Worten bedeutet das erstens, dass Waffengewalt eingesetzt wird, und zweitens, dass diese Waffengewalt

innerhalb von Räumen geplant ist, die der staatlichen Souveränität Libyens unterliegen. Gemessen am völkerrechtlichen Gewaltverbot gem. [Art. 2 \(4\)](#) UN-Charta bedarf es für eine solche EU-Mission also entweder eines UN-Mandats nach [Kapitel VII](#) UN-Charta oder einer Einwilligung libyscher Staatenvertreter. Eine Einwilligung wurde bereits [abgelehnt](#). Daher soll auf [Initiative der EU](#) ein ermächtigendes Mandat durch den UN-Sicherheitsrat erwirkt werden.

Ein UN-Mandat ist auch aus einem anderen Grund erforderlich. Denn die bisherige Praxis, die Schiffe und Boote zu zerstören, nachdem die Flüchtlinge an Bord genommen wurden, ist zumindest erklärungsbedürftig. Aus dem SRÜ ist weder ein konkretes Recht noch eine konkrete Pflicht ersichtlich, Hindernisse auf Hoher See, die ggf. die Ausübung der freien Seeschifffahrt beeinträchtigen könnten, zu zerstören – auch wenn dies zuweilen [anders gesehen](#) wird. Eine Grundlage ergibt sich auch nicht aus dem [Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air](#), wo es in Art. 8 Abs. 7 hinsichtlich der Flüchtlingsboote und -schiffe lediglich heißt, „*that State Party shall take appropriate measures in accordance with relevant domestic and international law.*“ Für eine völkerrechtliche Ermächtigung zur Zerstörung der Schiffe und Boote ist das zu unbestimmt. Ein UN-Mandat könnte hier Abhilfe schaffen, und die gängige Praxis legalisieren.

## **EUNAVFOR Med sticht Seenotrettung = Zustimmung**

Innerhalb der nächsten Wochen wird die deutsche Entscheidung anstehen, sich an der EU-Mission EUNAVFOR Med zu beteiligen. Sofern überhaupt angedacht, könnte eine deutsche Beteiligung an der EU-Mission nicht unter der Operation „Seenotrettung“ fortgeführt werden. Zwar stellt die Bekämpfung der Schlepperbanden durchaus ein legitimes Ziel dar. Aufgrund der militärischen Ausrichtung der Mission wäre eine Subsumtion unter dem Wortlaut des humanitären Hilfsdienstes und Hilfeleistung aber nicht zu vertreten. Eher kommt die Mission einer polizeilichen Maßnahme gleich, die mit der Anti-Piraterie-Mission „[Atalanta](#)“ Parallelen aufweist.

Vom Ergebnis, wonach eine deutsche Beteiligung an EUNAVFOR Med keinen Hilfsdienst oder keine Hilfeleistung darstellt, lässt sich nicht zwingend auf einen zustimmungsbedürftigen Einsatz bewaffneter Streitkräfte schließen. Vielmehr gibt die oben dargestellte zustimmungsbefreite bloße Möglichkeit der Anwendung von Waffengewalt Raum für eine differenziertere Betrachtungsweise. Dies setzt freilich den Willen voraus, diesem mutmaßlich negativen Tatbestandsmerkmal auch eine verfassungspraktische Bedeutung zukommen zu lassen. Auf der anderen Seite streiten jedoch die EU-Mission begleitenden, kumulativ vorliegenden Umstände, sprich die Anwendung von Waffengewalt zur Zerstörung der leeren Flüchtlingschiffe und -boote, insbesondere in libyschen Hoheitsgewässern, die potentielle [Gegenwehr der Schlepperbanden](#) und auch die räumliche Nähe zum bewaffneten Konflikt in Libyen für eine Zustimmungsbedürftigkeit.

In Hinblick auf eine deutsche Beteiligung an der EU-Mission gehe ich also von der Zustimmungsbedürftigkeit des Bundestages aus. Dies gilt erst recht für etwaige Landoperationen in Libyen.

